



Statsforvalteren i Vestland
Fagdirektør Arve Meidell
Postboks 7310

5020 BERGEN.

Bergen, 30.05.22,
Ståle Eeg Nielsen
Org.nr.914 817 188
stale.eeg@gmail.com
Tlf. 92261296

BYBANEN TIL ÅSANE. ROS ANALYSE - BYBANETRASEEN LANGS BRYGGEN. STATSFORVALTERENS BRUDD PÅ SIN ROLLE SOM TILSYNSMYNDIGHET.

Undertegnede er pensjonert advokat (H) og arbeider pro bono for Stiftelsen Bryggen og Bryggens venner, organisatorisk som medlem av «Bryggengruppen»; en sammensetning av personer fra ulike fagmiljøer med relevans til den pågående reguleringsprosess for Åsanebanen.

Denne henvendelse skjer på vegne av Stiftelsen Bryggen samt Bryggens Venner.

1. Innledning.

Jeg viser til referat fra et møte datert 20.04.21 (VEDLEGG 1) mellom Statsforvalteren; Arve Meidell og Bergen kommune, Etat for sikkerhet og beredskap: Kari Maisol Knudsen samt Avdeling for Bybanen og Miljøløftet: Karin van Wijngaarden, Toril Austbø Grande.

I referatet slås det fast at Bybaneprojektet til en samlet pris rundt NOK 14 mrd er et infrastrukturtiltak som kan henføres under sikkerhetsklasse 1 i TEK17 § 7-2, mao. sidestilt med preaksepterte tiltak som garasjer og mindre tilbygg på inntil 50m²

Dette begrunnes med at «skinnegangene tåler vann» og følgelig er konsekvensene ved oversvømming neglisjerbare.

Fagdirektørens konklusjoner er i strid med gjeldende rett og representerer et brudd med Statsforvalterens rolle som ansvarlig tilsynsmyndighet.

2. Statsforvalterens rolle.

I Retningslinjene av 2010¹ for Fylkesmannens (Statsforvalterens) rolle mht. ivaretagelse av ROS hensynene; «*Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av motsegn*». Av retningslinjene fremgår bl.a. at Statsforvalteren skal avklare hvorvidt det foreligger grunnlag for innsigelse til planforslag herunder om:

¹ Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av motsegn. For å ta vare på samfunnstryggleiken i arealplanlegginga

«.....»

1. *Vilkåret om risiko- og sårbarhetsanalyse i § 4-3 i plan- og bygningslova er ikkje gjennomført for planområdet.*
2. *Konsekvensutgreiinga har ein mangelfull risiko- og sårbarhetsanalyse (sjå punkt 3), og eventuelt mangelfull oppfølging av risiko- og sårbarhetsanalysen.»*

Av vedlegget til rundskrivet fremgår bl.a. hvilke temaer som Statsforvalteren bør påse blir undergitt en nærmere vurdering i ROS analysene, herunder «*havnivåstigning*» og «*stormflo*».

Men forholdet til «*havet*» er langt fra det eneste tema som skal inngå i ROS analysen; DSB spesifiserer bl.a. følgende øvrige tema som skal vurderes:

- «*øydelling av kritisk infrastruktur*
- *sårbare objekt*
- *terror og sabotasje*
- *elektromagnetiske felt*
- *trafikkulykker*
- *tilgjengelegheit for nødetatane»*

Alt dette er faktorer som inngår i klassifiseringen av planer/tiltak ved valg av Fareklasse i TEK17.

Videre spesifiserer DSB:

«Klimatilpassing

Arealplanlegginga må ta omsyn til auka nedbørsmengder, havnivåstiging, vind, flaum og skred. Kommunen er ansvarleg for å vurdere risiko og sårbarheit, og skal bidra til at det berre blir bygt i område som er tilstrekkeleg sikre mot naturfarar. Ny kunnskap om potensielle fareområde og følgjer av klimaendringar kan føre til at tomter og område som tidlegare har vore rekna som trygge for busetnad, ikkje lenger innfrir krava til tryggleik i plan- og bygningslova. Risiko- og sårbarhetsanalysar er ein viktig del av dette arbeidet»

Fra en doktoravhandling av 24.05.22² om «*Motsegn*» ihht. Plan- og bygningsloven hitsettes følgende vedrørende forholdet mellom statsforvalterens plikt til å påse forsvarlige utredninger i kommunene (KU):

«Målet med ei konsekvensutgreiing er nettopp at ein skal klarleggje og vurdere konsekvensane av eit tiltak. Om ein har utelate denne utgreiinga vel det være vanskeleg å vite kva informasjon ein har gått glipp av. Særleg dersom planen opnar for tiltak i sårbare område, eller tiltak som kan få negative følgjer for miljøet, må motsegnorganane derfor i dei fleste tilfelle kunne legge til grunn at manglande utgreiing kan ha fått reelle følgjer for planen, slik at dei sektororgana» som har ansvar for dei interesseområda som vil bli skadelidande bør fremje motsegn.»

Statsforvalterens rolle er mao. ikke «å side seg» med kommunene i spørsmålet om forsvarlige utredninger er foretatt, men å ha et kritisk blikk på mangler som kan få negative virkninger for omgivelsene blir berørt av de planer eller tiltak det er tale om.

² Doktoravhandling Siv Eleèn Årskog Vedvik. «*Motsegn. Kommunalt sjølstyre og statleg styring. Juss og politikk.*» side 261.

3. Nærmere om definisjonen av «samfunnskritisk infrastruktur»:

Som nevnt innledningsvis har Statsforvalteren ikke hatt innvendinger til kommunens «bortdefinering» av et av landets største infrastrukturprosjekt fra et «samfunnskritisk infrastrukturtiltak» til et tiltak som kan sidestilles med en 50m2 garasje.

Det følger allerede av begrepet «Samfunnskritisk infrastruktur» (som for så vidt omfatter ikke bare transportsektoren) at det ikke er mulig å «definere» dette kriteriet ut fra ett hensyn alene i en ROS analyse.

Det kan synes som om dette er vanskelig (jfr. det omtalte referat) og det er derfor grunn til en viss innføring i forvaltningens syn for øvrig og ikke minst lovgiver; Stortinget.

- En kan først se på vegvesenets definisjon av kriteriet:

Statens Vegvesen³ opererer med konsekvensklasser CC1 til CC3 – en parallell til Sikkerhetsklassene V1 til V3 i Håndbok V200 samt TEK17 § 7-2 Sikkerhetsklasser F1 til F3. I konsekvensklasse CC3 inngår veger;

«Ved vurdering av konsekvensklasse vektlegges det om den fasen som betraktes er midlertidig (anleggsfase) eller permanent. Trafikkmengdene knyttes til veg som kan bli påvirket i den fasen som betraktes. Normalt vil de fleste offentlige vegprosjekter komme inn under konsekvensklasse CC2 eller CC3.»

(min understrekning)

Vegprosjekter med en ÅDT>8000 er i håndboken definert som samfunnskritisk infrastruktur og følgelig henført til strengeste sikkerhetsklasse.

- Videre; i transportsektoren inngår «bane» mao. skinnegående transport. Det særegne ved dette transportmiddel er bl.a. begrepet «tett kobling» som belyses nærmere i en NOU fra 2006:⁴

«Et tett koblet system innebærer at forstyrrelser ett sted i systemet får umiddelbare konsekvenser for systemet som helhet. Mestring av et tett koblet system krever sentralisert styring. Høy grad av tett kobling tilsier kritikalitet.»

«Eksempler kan hentes fra offentlig transport. Jernbane og lufttrafikk i Norge er avhengig av sentralisert styring i sanntid for effektiv og sikker drift. Busstrafikk kan derimot operere uten en sentralisert styring, eller i hvert fall med langt lavere grad av sentralisert kontroll og styring i sanntid. Bortfall av knutepunkter i tett koblede systemer vil få store konsekvenser for funksjonsdyktigheten til infrastrukturen. El-nettet, særlig sentralnettet, er et ytterligere eksempel.»

(mine understrekninger)

³ Statens vegvesen Geoteknikk i vegbygging Håndbok V220 side 12/13

⁴ NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst: Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner

Som vi ser er (naturlig nok) et banesystem betydelig mer utsatt for større konsekvenser ved skade, strømbrudd, flom o.l. sammenlignet med et buss system som er desentralisert i alle ledd og følgelig også mer fleksibelt.

En kan derfor ikke «se bort fra» disse åpenbare fakta og gjennom en «bagatellisering av temaet» «single ut» havstigning og stormflo som eneste kriterium for fastlegging av hvilken fareklasse som skal legges til grunn.

Tilsynet har en plikt til å legge til grunn at infrastrukturen «light rail train» som sådan, med den type risiki denne infrastrukturen er utsatt for, skal anes som «*infrastruktur av stor samfunnsmessig betydning*», jfr. TEK17 § 7-2.

- I en NOU fra 2010⁵ hitsettes:

«Ein del av infrastrukturen utgjer det som kan kallast kritisk infrastruktur. Dette er nettverk som er grunnlaget for all anna samfunnsverksemd, og som er heilt nødvendige for å dekkje behovet til styresmaktene, næringslivet og befolkninga. Forutan straumforsyningsnett og tele- og datanett gjeld dette òg nett for transport av gods og personar (veg, luft, bane og sjø), vassleidningsnett og avløpsnett. Bortfall på eitt av desse områda vil difor kunne få store konsekvensar.

(mine understrekninger)

Som i foregående trykkpunkt fremgår transportmiddelet «bane» eksplisitt som en «*kritisk infrastruktur*», hvilket bare skulle mangle.

- Videre; Bybanen inngår også som del av Norsk Transportplan. I NTP 2022-44⁶ er transportinfrastrukturprosjekt definert som «kritisk samfunnsfunksjon», hvor det bl.a. skrives:

«Transportsektoren er en sentral del av samfunnssikkerheten i Norge, og transport er definert som både en kritisk samfunnsfunksjon og som en grunnleggende nasjonal funksjon etter ny sikkerhetslov. Både samfunnet og transportsektoren er i rask endring, og sektoren vil derfor stå overfor et komplisert og sammensatt risiko-, trussel- og sårbarhetsbilde i årene som kommer, jf. kapittel 2.2.4.

.....

Derfor er klimatilpasning et prioritert område i Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren. I kapittel 10.2.2 omtales klimatilpasning i arbeidet med drift og vedlikehold.»

(mine understrekninger)

Denne summariske gjennomgang viser at det ved valg av hvilken fareklasse i TEK17 § 7-2 en plan eller tiltak skal henføres under nytter det ikke nytter å «sile bort» de vurderingsfaktorer som «ikke passer».

Dersom en først må definere et infrastrukturprosjekt som et prosjekt av «*stor samfunnsmessig betydning*» vil dette ha konsekvenser i alle retninger, herunder i hvilken fareklasse prosjektet skal henføres under og med de konsekvenser dette har for plassering i forhold til forventet havnivå i fremtiden.

⁵ NOU 2010:10 Tilpassing til eit klima i endring

⁶ Meld. St. 20 (2020–2021) Nasjonal transportplan 2022–2033 side 129

4. Forholdet til havnivåstigning og stormflo

Statsforvalteren tar ikke bare feil mht. «subsumsjonen»; at et baneprosjekt med investeringsramme på rundt NOK 14 mrd. ikke er et prosjekt av «stor samfunnsmessig betydning».

Statsforvalteren tar også feil mht. fakta knyttet til havnivåstigning og hyppigheten av stormflo i fremtiden.

Når Statsforvalteren ikke har vært opptatt av andre aspekt ved en LRT bane enn at «jernbaneskinner tåler vann», er det grunn til å se nærmere på hvilke premisser (eller manglende sådanne) Statsforvalteren har lagt til grunn for sine konklusjoner.

Fra det omtalte møtereferat 20.april hitsettes:

«Oppdatert datamateriale fra Bergen kommune viser at banetraseen foran Bryggen i mye mindre grad vil flomme over i 2050 og 2070, enn i 2100. I 2050 er det ikke forventet oversvømmelse ved 1000-års hendelse med en høyde på 175 cm. I 2070 er det bare forventet ved 200- og 1000-års hendelse. Problemstillingen vil først melde seg mot slutten av hundreåret, men en vil også da være innenfor kravene i teknisk regelverk og på et akseptabelt nivå mht samfunnsikkerhet.»

(min understrekning)

Dette er en påstand uten begrunnelse og må derfor karakteriseres som et rent postulat.

Det er tilstrekkelig å vise til en del kilder som dokumenterer at det ikke forholder seg som Statsforvalteren postulerer.

- Den 09.08.2021 ble FN's Klimapanel sin sjette hovedrapport⁷ presentert. I ekstraktene fra rapporten⁸, virkningene for bl.a. Bergen står bl.a. følgende:

«Er vi middels flinke til å kutte utslipp fremover, beregner forskerne at vannstanden i Bergen vil stige med rundt 31 centimeter mot slutten av århundret

Men for sikkerhets skyld mener myndighetene vi må ta høyde for mer stigning i Bergen: rundt 71 centimeter.

Men det verste med havstigningen er når det blir såkalt stormflo, altså at vannstanden plutselig stiger voldsomt på grunn av blant annet vind og tidevann. Sånne stormfloer kan gjøre skade for flere hundre millioner kroner.

Myndighetene mener vi må ruste oss for at dette, som altså i dag kalles en 200-års stormflo, i fremtiden kan treffe Bergen minst en gang i året.»

(min understrekning)

⁷ IPCC Sixth Assessment Report

⁸ Notat 20.08.21 side 2 ff.

- Fra Kartverket⁹ siteres følgende:

«Stormflo kommer i tillegg

Høyest vannstand inntreffer i forbindelse med stormflo. Stormflo oppstår når kombinasjonen av lavtrykk og vind presser store vannmasser inn mot land og dermed hever vannstanden utover det normale. Vannstanden kan i de mest ekstreme tilfellene være flere meter høyere enn middelvann (gjennomsnittet av 19 år med timevise vannstandsobservasjoner for en havn).

Ved å gjøre en statistisk analyse av flere tiår med observert vannstand, er det mulig å beregne returnivået for en gitt periode, det vil si det havnivået som i gjennomsnitt vil overstiges én gang i løpet av perioden (for eksempel 200 år).

I framtiden vil returnivåene stige tilsvarende middelvanns forventede endring. Dette innebærer at et returnivå som i dag inntreffer én gang hvert 200. år, i framtiden vil inntreffe oftere. For eksempel er det å forvente at havnivået på Vestlandet vil overgå dagens 200. års returnivå 40 ganger i løpet av dette århundret.

Det betyr at for å vurdere risiko for oversvømmelse, er det avgjørende at framskrivingene for klimatisk havnivåstigning kombineres med returnivåene for stormflo».

(min understrekning)

Kartverket bekrefter den «tendens» som er utledet fra FN's klimapanel Rapport nr. 6; hyppighetene for stormflo er ikke noen «200 års event», det er tale om stormflo som kan påregnes å inntreffe årlig.

- Fra Cicero¹⁰ sin gjennomgang av siste rapport fra FN's klimapanel hitsettes videre følgende:

«FNs Klimapanel Klimapanelet utelukker ikke at enda mer alvorlige konsekvenser kan oppstå dersom temperaturen stiger ytterligere: Omfattende endring i nedbørs-mønstre, større økning av havnivået enn antatt og plutselige endringer i havstrømmer.»

Det Cicero her griper fatt i er at FN's klimapanel understreker at utviklingen kan bli verre enn de prognoser som følger i Rapport nr. 6 og at økningen i havnivået og at frekvensen av stormflo kan følgelig kan øke dramatisk.

Jeg peker på at Rapport nr. 6 for første gang ikke lenger bygger sine vurderinger på «prognoser» men på empirisk tallmateriale vedrørende endringene i havnivået.

Vi snakker mao. om en utvikling verre enn det som følger av rapporten (som er «ille nok» i seg selv), en utvikling som meget vel kan inntreffe og som Statsforvalteren har plikt til å påse blir tatt i betraktning.

Dette er forhold som Statsforvalteren skal ta inn i sine vurderinger.

⁹ Kartverket Siste oppdatering 1702.22

¹⁰ Cicero 09.08.21

- Fra Riksrevisjonens¹¹ undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring hitsettes følgende:

«Statsrådene merker seg at Riksrevisjonen vurderer at kommunene ikke får tilstrekkelig faglig bistand til å håndtere oppgaver knyttet til havnivåstigning, stormflo og bølgepåvirkning. De viser til at Miljødirektoratet har igangsatt en oppdatering av kunnskapsgrunnlaget for vurdering av havnivåstigning og stormflo i forbindelse med at FNs klimapanel lanserer sin sjette hovedrapport i 2021/2022»

(min understrekning)

Her bekreftes at myndighetene ikke er ajour mht. kunnskapsgrunnlaget nedfelt i FN's sjette klimarapport.

Dette betyr at nye, oppdaterte føringer vil kommunen måtte hensynta, et forhold som også Statsforvalteren må og skal forhold seg til. En eventuell bybane over Bryggen ligger i enhver sammenheng et godt stykke frem i tid og noe grunnlag for en statisk tilnærming til regelverket, slik omtalte møtereferat mellom Statsforvalteren og kommunen gir budskap om, foreligger ikke.

5. Bergen kommune ROS analyse 2020.

Av møtereferatet fremgår at Statsforvalteren vektlegger kommunens ROS analyse fra 2020 i sin begrunnelse for henføring av et av landets største infrastrukturprosjekt under Fareklasse 1 som gjelder for tiltak som garasjer o.l.

For det første konkluderer ROS analysen enighet om at økt risiko for ekstremvær i fremtiden er svært sannsynlig. Med ekstremvær vil i de fleste tilfelle følge ekstremflo.

Noen problematisering av havnivåstigning og stormflo finnes imidlertid ikke i nevnte ROS analyse, slik omtalte møtereferat kan gi inntrykk av.

For det andre rubriserer ROS analysen «Veitransportårer» (H-22) under kapitelet «Kritisk infrastruktur», hvilket setter vurderingen av bybanen som «ikke kritisk infrastruktur» i et underlig lys.

For det tredje; de sakkyndige vurderinger som foreligger rundt havnivåstigning tar høyde for at landmassen i Norge også stiger, mao. det er «netto forverringen» som legges til grunn i det sakkyndige materialet.

Mht. Bryggen er det imidlertid et faktum at Bryggen med kaianlegget i front synker.

Det er ikke mulig å se, verken av referatet fra det omtalte 20.april møte i fjor eller fra andre dokumenter, at Statsforvalteren har problematisert de setnings-skader i Bryggen og bryggefronten denne utvikling fører med seg.

Kommunens ROS analyse er til ingen hjelp mht. behovet for klarlegging av de ulemper og skader som vil følge av denne utvikling og som en plassering av grunnhøyde for Bybanen på kote 1,75 vil forsterke.

¹¹ Riksrevisjonen Dokument 3:6 (2021–2022)



Jeg ber opplyst om Statsforvalteren har tatt disse fakta i betraktning i sine vurderinger av havnivåstigningen og kommende stormfloer og i tilfelle hvilke tall han i så fall har lagt til grunn for sine vurderinger.

Kommunens og Statsforvalterens bagatellisering av ulempene er helt uakseptabelt, både som følge av at argumentet hviler på et grunnlag som ikke er holdbart (frekvensen av stormflo) og som følge av at en ikke har iaktatt på forsvarlig måte de problemer som driftsstans for bybanen medfører, jfr. vedlagte notat av 20.09.21 Kap. 7. (VEDLEGG 2)

Det er uklart om kommunen, som har fått dette notatet i hende sist høst, har formidlet notatet videre til Statsforvalteren.

Jeg ber om bekreftelse for om så har skjedd eller ikke.

6. Oppsummering.

Det finnes ikke hjemmel (dekning) for den konklusjon kommunen og statsforvalteren treffer om at et av landets største og dyreste infrastrukturprosjekt ikke skal defineres som «infrastruktur av stor samfunnsmessig betydning» slik dette er definert i TEK17.

Den foretatte gjennomgang ovenfor underbygger og dokumenterer dette.

At Bybanen ønsker å redusere konfliktflaten med de antikvariske/estetiske interesser i forhold til Verdensarvstedet Bryggen ved å redusere «grunnhøyden» fra 2,13m (TEK17 § 7-2) til 1,75m er ikke legitimt i forhold til de interesser Statsforvalteren skal ivareta.

Til overmål; når bybanen med tilslutning fra Statsforvalteren legger opp til en lavere «grunnhøyde» enn den som angis i Sikkerhetsklasse 1 (garasje) ligger det nær å hevde at Statsforvalteren kort og godt ikke tar alvorlig det lov- og forskriftsverk han er satt til å forvalte.

Om Statsforvalteren vil forbli ved sine standpunkt, varsles at saken vil bli bragt inn for DSB med krav om overtakelse av tilsynssaken derfra.

Med hilsen,

Ståle Eeg Nielsen(sign)
Spesialrådgiver Plan- og arealutvikling
Kipo 25, 5114 Tertnes
M +47 92261296
stale.eeg@gmail.com